

Чістоколяний Я. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права
та державного управління юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті здійснено аналіз існуючої конституційної форми правління в Україні. На основі західних теоретико-правових підходів визначені особливості вітчизняного напівпрезидентства в порівнянні з його європейськими типами та підтипами.

Ключові слова: форма державного правління, змішана форма правління, конституційна реформа, президент-парламентська система, прем'єр-президентська система, суверенітетський напівпрезиденталізм.

Постановка проблеми. Форма правління як система інститутів центральної влади, відносин між ними, між ними та населенням у частині його участі в їх формуванні, впливу на діяльність становить фундамент держави в цілому, насамперед її форми. Особливо актуальною проблема форми правління у всіх її складових стає в кризові періоди історії держави. Тому зрозуміла й актуальність проблеми конституційно-правового регулювання всіх відносин організації та діяльності вищих органів державної влади, модернізації саме конституційної форми правління. До того ж, і зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС передбачають проведення політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ у контексті визнання та забезпечення спільних цінностей.

Проблема модернізації форми правління в Україні постійно привертає увагу науковців. З останніх публікацій, можна назвати праці І. Алексеєнка, С. Бостана, О. Волошка, В. Колісника, Р. Мартинюка, П. Мироненка, О. Петришина, О. Святоцького, С. Серьогіної, О. Сидорчука, В. Федоренка та інших. Відповідна тематика перебуває й у полі зору західних і не тільки західних дослідників. Доступні авторів праці окремих з них надали змогу дещо по-новому висвітлити деякі важливі питання проблеми. Вітчизняні та іноземні науковці погоджуються з тим, що в системі вищих органів державної влади недостатньо збалансований поділ влади та повноважень між ними, насамперед між інститутами законодавчої, виконавчої влади та глави держави. Це сприяє кризам разом із недостатньою ефективністю діяльності державного апарату. Але щодо напрямків можливої модернізації форми правління думки дослідників відрізняються. Українські вчені здебільшого визнають необхідність демократизації напівпрезидентської форми республіки відповідно до чинної Конституції. Західні ж правники та політологи наполягають на рішучому зміцненні засад парламентаризму, децентралізації, судовій реформі.

Виходячи з актуальності теми, ступеня її дослідження, **мету статті** можна вбачати у спробі доповнити арсенал науково-теоретичних знань щодо визначення конституційної форми правління в Україні та шляхів її модернізації. Задля

цього доцільно з'ясувати та використати західні теоретико-правові та методологічні підходи до дослідження існуючої форми правління в Україні, її конституційної форми. Це надасть змогу більш реалістично оцінити можливості її модернізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. З позицій конституційно-правової теорії форма правління розглядається як складний нормативний комплекс або інститут. Верхнє за ієрархією місце в ньому займають норми, закріплені безпосередньо в Конституції. А вже на їх фундаменті, як зазначає С. Серьогіна, розташовуються поточні закони, котрі розвивають і конкретизують конституційні приписи. Нижчий щабель вказаного інституту, на думку науковця, представлений нормами підзаконних актів – указів Президента та постанов КМУ [1, с. 101–102]. Норми Конституції закріплюють як основну форму правління республіку. В Україні, згідно з П. Петришином та С. Серьогіною, республіканізм настільки «вкоринився» в суспільну свідомість, що про іншу форму правління взагалі не йдеться [2, с. 57]. Стосовно «республіканізму» в українській правовій науці переважає формальний підхід. Тобто під республікою розуміється така форма правління, коли органи вищої влади, включаючи інститут голови держави, обираються або формуються загальнонаціональними представницькими установами. Водночас окремі науковці вже звернули увагу на недостатність такого розуміння республіки. Одним з них є С. Бостан, котрий запропонував нове визначення – «поліархія». На його думку, це історичний тип форми правління полікратичної (за формою протилежної монархії чи авторитарної диктатури) держави. Вказане поняття має прийти на зміну «республіці» [3]. Ми, зі свого боку, зазначимо, що поняття «республіка» може мати дещо інший зміст у порівнянні з поширеним. Скажімо, відповідно до одного з підходів у західній політології та конституційно-правовій теорії в республіці сукупною владою володіє народ, але не як організоване ціле подібно демократії, а як сукупність особистостей. Кожна з них наділяється Творцем певними невідчужуваними правами, і первинне завдання республіки полягає в забезпеченні та захисті цих прав суверенних людей [4]. Отже, республіку, згідно з вказаною політичною філософією, встановлює суверенний народ. Він же приймає і конституцію для неї. Наприклад, у преамбулі Конституції Польщі декларується: «ми – польський народ – всі громадяни республіки <...> вводимо Конституцію республіки Польщі як основоположні права для держави. Це дещо інша формула, ніж та, за якою Конституцію приймає законодавчий орган «від імені народу» [5]. По-друге, республіка, виходячи з етимології (лат. «спільні» або «публічні» блага), – це організація влади, що не тільки є твором суверенної

волі народу, але й спрямовує свою діяльність на забезпечення природжених і невідчужуваних прав людини на основі спільних «речей» або «благ». Аналогом «республіки» в такому сенсі є англійське «commonwealth» («спільне благо»).

З основних типів республіки – парламентської, президентської та змішаної, або напівпрезидентської, – для нас цікавий останній. На Заході одним із засновників концепції напівпрезидентства («semi-presidentialism») вважається французький науковець М. Дюверже, котрий обґрунтував її у статті «Нова політична система – напівпрезидентське правління», а найбільш відомими його послідовниками – Дж. Сарторі, Р. Елджі, М. Шугарт та інші. Вказана форма правління визначається ними як «змішана», яка займає проміжне місце між «чистими» – парламентською та президентською республіками. Основні її ознаки такі. По-перше, президент обирається шляхом всенародних виборів на визначений термін і не може бути відправлений у відставку парламентським рішенням. По-друге, він має конституційно визначені повноваження. Певною мірою вони стосуються виконавчої влади. Отже, її формально чи реально поділяють глави держави й уряду, причому глава уряду, зрозуміло, виконує реальні повноваження завжди, тоді як перший – нерідко формальні. По-третє, прем'єр очолює кабінет, разом з яким він є чи може бути відповідальним перед президентом і є суб'єктом парламентської довіри. Втрата останньої тягне їх відставку. Загальна вимога, щоб члени уряду були чи, навпаки, не були парламентарями, відсутня [6, с. 5]. В умовах європейської парламентської демократії повноваження президента у формуванні уряду, а тим більше в прийнятті рішення про його відставку зазвичай мають чисто формальний характер. Напівпрезидентська республіка складається принаймні з трьох субтипів, основним критерієм класифікації яких називається обсяг реальної влади президента, насамперед стосовно формування уряду, його відставки та рішення деяких інших важливих питань. Цей критерій визначається відповідно до «конституційної архітектури» форми правління. На її основі розрізняються президент-парламентська, прем'єр-президентська системи та третя, відносно обмежена (у Європі – в Австрії, Ірландії та Ісландії), котра називається парламентською зі всенародно обраним президентом. В останній, зрозуміло, президент відіграє церемоніальну роль.

Повертаючись до Європи (з урахуванням курсу на євроінтеграцію), доведеться визнати, що визначальний вплив на еволюцію політичних систем у цій цивілізаційній спільності здійснює одна з її субстантивних рис – представницьке правління, відповідальність урядів перед парламентом і розподіл влади. Останнє, до речі, цілком простежується у Франції, форма правління якої мало чим відрізняється фактично від організації влади в парламентських державах ЄС [7].

Але крім «напівпрезидентіалізму» у Західній Європі, він функціонує ще більш ніж у 30 постсоціалістичних, пострадянських, азіатських, африканських і навіть латиноамериканській (Перу) державах. Європейські постсоціалістичні та три пострадянські балтійські держави в цілому належать до європейської (західної чи східної) цивілізації та принципово не відрізняються від західноєвропейської «шістки» з такою ж формою правління. З іншими справа виглядає дещо інакше, в тому числі в Україні.

Щодо нашої держави зазначимо, що її Конституція приймалася Верховною Радою навіть без затвердження на загальнонародному референдумі [8]. Внаслідок цього, як зазна-

чають М. Кравченко та К. Кравченко, український народ був відірваний від керування державою всупереч ст. 5 прийнятої від його імені Конституції [9]. А це вже ставить під сумнів і республіканізм форми держави в контексті «соціальної сутності», і призначення забезпечувати реалізацію природних та громадянських прав на основі управління спільними благами. В. Колісник у своїй нещодавно опублікованій статті вказав, що визначення «демократична» стосовно держави Україна «є очевидним перебільшенням» [10, с. 107].

У вказаних обставинах, вочевидь, приховуються основні проблеми модернізації та розвитку конституційної форми правління в Україні. Щодо чинної Конституції, то дослідники вказують на суперечливість, непослідовність її окремих положень, штучну розірваність виконавчої влади між главами держави та уряду, неузгоджені положення стосовно статусу депутатів тощо. До цього додамо зауваження Т. Седліусом та С. Бергландом особливості конституційного регулювання форми правління, котра полягає в тому, що Основний та органічні (статутні) закони створюють у цілому занадто широкі рамки для використання влади. Але відсутність прецедентів, довготривалих традицій, практики, домовленостей на правових засадах (на відміну від «договорняків»), низький рівень правової культури не дозволяють провести більш чітку межу між ключовими інститутами політичної системи України [11]. Названі особливості ускладнюють задачу визначення типу форми правління. У літературі зазвичай використовуються терміни «президентсько-парламентська» та «парламентсько-президентська» республіки (остання у 2006–2010 рр. та з 2014 р.). Але навіть «мінімалістську концепцію» Р. Елджі, яка базується на положенні про те, що «напівпрезидентіалізм» – це «ситуація, у якій всенародно обраний президент співіснує разом з прем'єром та кабінетом, відповідальними перед парламентом», доволі важко застосувати до України. [12]. У 1991–1995 рр. форма правління становила собою безсистемне поєднання старих радянських інституцій (рад, виконкомів) з інституціями президентської влади та тенденцію до їх посилення. З прийняттям Конституції у 1996 р. і аж до 2005 року склалася форма правління, яку на Заході політологи та конституціоналісти визначали як або «президентську», або «суперпрезидентську напівпрезидентську» [13, с. 136]. У грудні 2004 р. з порушенням передбаченої Конституцією процедури до неї були внесені зміни, які формально зменшували повноваження президента. Заговорили про «парламентсько-президентську» республіку, хоча в дійсності за президентом залишилися повноваження навіть з формального боку більш значні, ніж у «класичній» президентсько-парламентській республіці Франції. У 2010 р. вищезазвану реформу скасував своїм рішенням Конституційний суд, посилаючись на порушення саме процедури внесення змін і доповнень при прийнятті відомого закону від 8 грудня 2004 р. А у 2014 р. була відновлена дія Конституції зі змінами від 2004, 2011 та 2013 років. За словами В. Колісника, до життя знову повернулася «недолуга, незбалансована та логічно незавершена модель здійснення державної влади» [14, с. 10]. Як і у 2005–2010 р., президент нібито «парламентсько-президентської республіки» фактично контролює силовий блок (можливо, крім МВС), має значні кадрові повноваження вищого рівня, які він виконує майже самостійно. Перед ним відповідальний КМУ (а не тільки перед ВРУ), глава держави користується правом законодав-

чої ініціативи, відкладального вето, здійснює керівництво зовнішньою, а також оборонною політикою, призначає голів дипломатичних представництв і місцевих держадміністрацій (формально за поданням прем'єр-міністра) тощо. Отже, «суперпрезидентство», на нашу думку, зберігається, обґрунтовуючись сьогодні вже поточною ситуацією. Зрозуміло, що з такими повноваженнями глава держави вносить, скоріше, елементи дезінтеграції в діяльність державного механізму. З іншого боку, він в очах громадськості виглядає основним винуватцем всіх негараздів [15]. В цілому наслідки таких «трансформацій» вищої влади очевидні: Україна перебуває у вкрай скрутному становищі. Таким чином, форма правління в Україні не відповідає європейській практиці і конституційним традиціям, насамперед щодо пріоритетної ролі парламенту в політичній системі, відповідальності уряду перед ним, статусу публічної служби, виборчого законодавства тощо. Можливо, радикальну модернізацію конституційної форми правління має змогу здійснити організований народ як «єдине джерело влади в Україні». Але сьогодні в країні відсутні сталі структури громадянського суспільства, тому трансформаційні процеси поки що ініціюються більше «зверху» (з боку глави держави). Відчувається і вплив Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, порядок денний асоціації, прийнятий Радою асоціації 24 березня 2015 р., включає пункти про поновлення «інклюзивного та представницького процесу» за допомогою активних консультацій «з громадянським суспільством», розвиток ефективної конституційної системи стримувань і протиवाг між органами влади <...> децентралізацію влади та судову реформу» [16].

З боку ЄС інколи лунають і більш радикальні висновки. Серед них, наприклад, нещодавно заява посла Союзу в Україні Я. Томбінського про те, що вже необхідно припинити практику внесення правок до Конституції, а написати й прийняти нову з чіткою зафіксованим розподілом повноважень і функцій в рамках парламентської республіки. На сьогодні ж, стверджує посол, конституційний процес у нашій державі перетворився саме на боротьбу за повноваження [17]. Але в Україні такі пропозиції зустрічають переважно негативно.

На сучасному етапі конституційного процесу позитивною можна вважати тенденцію до посилення начал парламентаризму в організації вищої влади. Вона піддається виміру на основі застосування «індикаторів», обґрунтованих тайванським професором Ю-Чан Шеном. По-перше, формування уряду залежить від парламенту; по-друге, представництво держави на важливих міжнародних форумах здійснюється переважно прем'єром, а не президентом; і по-третє, прийняття важливих національних програм ініціюється переважно теж урядом [18]. Ми впевнені, що застосування вказаних індикаторів для з'ясування напрямів модернізації конституційної форми правління в Україні є важливим у подальшому дослідженні теми.

Література:

1. Сьєрґіна С. Форма правління як інститут конституційного права/ С. Сьєрґіна // Науковий Вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Вип. 4. – Том 1. – 2014. – с. 96–102.
2. Петришин О., Сьєрґіна С. Змішана республіканська форма державного управління: питання теорії та практики / О. Петришин, С. Сьєрґіна // Право України. – 2009. – № 10. – с. 57–60.
3. Бостан С. Класифікація сучасних форм державного правління / С. Бостан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pravoznavec.com.ua ; Бостан С. Форма правління сучасної держави й теоретико-правові засади. Рукопис. Анотація до роботи / С. Бостан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : disser.com.ua.
4. Keehn H. Republican Form of government / H. Keehn [Електронний ресурс]. – Режим доступу : mKeehn.tripod.com.
5. Конституція Республіки Польщі от 20 апреля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sejm.gov.pl/pravo.
6. Boban D. “Minimalist” concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidentialism states? / D. Boban // Politicka misao. – Vol. XLIV. – № 5. – P. 155–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : hrsak.sree.hr.
7. Алексєнко І. Взаємодія Президента і Парламенту у президентсько-парламентській формі правління на основі досвіду сучасної України та країн ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : soskin.info.
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
9. Кравченко М. Значення наукової спадщини Ш.Л. Монтеск'є для вирішення актуальних проблем побудови системи державної влади в Україні / М. Кравченко, К. Кравченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : applaw.knu.ua.
10. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. Колісник // Вісник Конституційного суду України. – 2015. – № 4. – С. 103–108. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKSU-2015-4-13>.
11. Siedelius T. Towards Presidential rule in Ukraine: Hybrid regime Dynamics under semi-presidentialism / T. Siedelius, S. Berglund // Baltic journal of law and politics. – V. 5. – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.degruyter.com>.
12. Elgie R. Fresh look at Semi-presidentialism variations on a theme / R. Elgie // Journal of Democracy. – V. 16. – № 3. – 2005. – P. 98–112. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.stevendroper.com/elgie.
13. Anieri P. Understanding Ukrainian politics: Power, Politics and institutional Design. – Routledge, 2015. – 312 p.
14. Колісник В. Відновлення дії Конституції України та зміна форми правління як засіб поновлення конституційного ладу / В. Колісник // Вісник Конституційного суду України. – 2015. – № 4. – С. 103–108. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKSU-2015-4-13>.
15. Choundhry S. Semi-presidentialism as a Form of Government / S. Choundhry, R. Stacey [Електронний ресурс]. – Режим доступу : constitutionaltransitions.org.
16. EU-Ukraine. Association agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
17. Конституційний процес в Україні – это борьба за полномочия // Ріановості Україна (22.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rian.com.ua.
18. You-Chung S. Evolution of semi-presidentialism Toward a quasi-Parliamentary or a quasi-Parliamentary or a quasi-Presidential system / S. You-Chung [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ipsa.org.

Чистокотляний Я. В. Проблеми модернізації конституційної форми правління в Україні

Анотація. В статті здійснено аналіз існуючої конституційної форми правління в Україні. На основі західних теоретико-правових підходів визначено особливості вітчизняного напівпрезидентства в порівнянні з його європейськими типами і субтипами.

Ключові слова: форма державного правління, змішана форма правління, конституційна реформа, президентсько-парламентська система, прем'єр-президентська система, суперпрезидентський напівпрезиденталізм.

Chistokolyanyu Ya. Problems of modernization of the constitutional form of government in Ukraine

Summary. There was undertaken an analysis of the existing constitutional form of the government in Ukraine. In this paper the author based on western theoretical legal approaches has identified the features of the home semi-presidentialism compared with European types and subtypes.

Key words: form of state government, mixed form of government, constitutional reform, presidential-parliamentary system, premier-presidential system, superpresidential semi-presidentialism.